

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

BACHARELADO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

NATANAEL DE LUCENA SANTANA

DÉFICIT PÚBLICO BRASILEIRO: Uma análise sobre a variação dos seus principais
componentes no período de 2003 a 2018

RECIFE – PE

2019

NATANAEL DE LUCENA SANTANA

DÉFICIT PÚBLICO BRASILEIRO: Uma análise sobre a variação dos seus principais componentes no período de 2003 a 2018

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado pelo aluno **NATANAEL DE LUCENA SANTANA** ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE, como pré-requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas sob a orientação do **Prof. Dr. GUERINO EDÉCIO DA SILVA FILHO**

RECIFE – PE

DEZEMBRO/2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal Rural de Pernambuco
Sistema Integrado de Bibliotecas
Gerada automaticamente, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- S232d Santana, Natanael de Lucena
Déficit público brasileiro: Uma análise sobre a variação dos seus principais componentes no período de 2003 a 2018 / Natanael de Lucena Santana. - 2019.
55 f. : il.
- Orientador: Guerino Edécio da Silva Filho.
Inclui referências.
- Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, Bacharelado em Ciências Econômicas, Recife, 2019.
1. Déficit Público. 2. Dívida Pública. 3. Juros Nominais. 4. Brasil. I. Filho, Guerino Edécio da Silva, orient. II. Título

Monografia apresentada como requisito necessário para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas. Qualquer citação atenderá as normas da ética científica.

DÉFICIT PÚBLICO BRASILEIRO: Uma análise sobre a variação dos seus principais componentes no período de 2003 a 2018

NATANAEL DE LUCENA SANTANA

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado com nota _____ apresentado em ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Orientador. Prof. Dr. Guerino Edécio da Silva Filho

1º Examinador. Prof. Dr. Sônia Maria Fonseca Pereira Oliveira Gomes

2º Examinador. Prof. Dr. Álvaro Furtado Coelho Júnior

Dedico este trabalho primeiramente a Deus e, em segundo lugar, às pessoas que acreditaram em mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter dado forças e paciência para terminar esse trabalho, bem como pela oportunidade de cursar Ciências Econômicas. A Ele toda a honra e glória.

Agradeço ao professor Dr. Guerino Edécio da Silva Filho por sua orientação sem a qual não conseguiria concluir esse estudo. Minha eterna gratidão e admiração.

Agradeço a minha família por todo apoio e ajuda, financeira e motivacional, que possibilitou a conclusão desse curso.

Agradeço aos meus amigos que me incentivaram, ensinaram e aconselharam durante esses quatro anos.

*“A sabedoria é a coisa principal; adquira, pois, a sabedoria,
emprega tudo o que possui na aquisição de entendimento.”*

(Provérbios 4:7)

RESUMO

No contexto das políticas econômicas adotadas durante o período de 2003 a 2018 o presente estudo analisa o comportamento das principais rubricas que compõem o déficit público brasileiro. Entendendo-se como as principais rubricas, tanto em termos relativos ao PIB quanto em importância para a sociedade, os gastos com Benefícios Previdenciários, Educação, Saúde, Investimento em Infraestrutura, Segurança Pública, Defesa Nacional, a Dívida Pública e o Juros da Dívida Pública, esse trabalho analisou a taxa de crescimento dessas variáveis, além de sua magnitude, com relação ao PIB. Para isso, utilizou-se os dados com a metodologia “abaixo da linha” oriundos do Banco Central e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além dos que empregam a metodologia “acima da linha” originários da Secretaria do Tesouro Nacional. Portanto, as conclusões aqui obtidas poderão auxiliar a tomada de decisões dos agentes públicos ao aplicarem políticas monetárias e/ou fiscais, dentre outras, ao identificar as áreas com maior participação nas despesas, permitindo-os, assim, alcançar maior eficiência e solvência fiscal.

Palavras chave: Déficit Público. Dívida Pública. Juros Nominais. Brasil.

ABSTRACT

In the context of the economic policies adopted from 2003 to 2018, this study analyzes the behavior of the main items that make up the Brazilian public deficit. The main items, both in terms of GDP and of importance to society, are Social Security Benefits, Education, Health, Infrastructure Investment, Public Security, National Defense, Public Debt and Public Debt Interest. , this work analyzed their growth rate, besides their magnitude, in relation to the GDP. For this, we used data with the methodology “below the line” from the Central Bank and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), in addition to those that use the “above the line” methodology originating from the National Treasury Secretariat. Therefore, the conclusions obtained here may help the decision-making of public agents when applying monetary and / or fiscal policies, among others, by identifying the areas with the largest participation in expenses, thus enabling them to achieve greater efficiency and fiscal solvency.

Key words: Public deficit. Public debt. Nominal interest. Brazil.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 5.1 – Receita Líquida e Despesa Total – 2003/2018 (% PIB)

Gráfico 5.2 – Evolução da Formação Bruta de Capital Físico 2003/2017 – Em % PIB

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 Necessidade de Financiamento do Setor Público - 1994/1998 - % PIB

Tabela 5.1 - Dívida Líquida do Setor Público 2003/2018 - dezembro (% PIB)

Tabela 5.2 - Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP 2003/2010 (% PIB)

Tabela 5.3 - Resultado do Governo Central 2003/2010 - Em % PIB

Tabela 5.4 - Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP 2011/2018 (% PIB)

Tabela 5.5 - Resultado do Governo Central 2003/2018 - Em % PIB

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BC – Banco Central

CIDE - Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamento público e Fiscalização

CTN – Código Tributário Nacional

DA – Demanda Agregada

DLSP – Dívida Líquida do Setor Público

DP – Déficit Público

DRU – Desvinculação de Recursos da União

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPI – Imposto sobre produtos industrializados

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ISS – Imposto sobre serviço de qualquer natureza

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

NFSP – Necessidades de Financiamento do Setor Público

OGU – Orçamento Geral da União

p.p. – Pontos percentuais

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PFL – Partido da Frente Liberal

PIB – Produto Interno Bruto

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PPA – Plano Plurianual

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

SELIC – Sistema de Liquidação e Custódia de títulos públicos

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

URV – Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. ECONOMIA BRASILEIRA, 1980 A 2002	15
3. REFERENCIAL TEÒRICO.....	21
3.1 Participação do governo nos agregados macroeconômicos.....	21
3.2 Funções básicas do governo.	23
3.2.1 Função alocativa	23
3.2.2 Função distributiva	24
3.2.3 Função estabilizadora	25
3.3. Orçamento Público	25
3.3.1 O processo orçamentário	27
3.3.2 Despesas e receitas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	28
3.4 Conceitos importantes.....	28
3.4.1 Déficit e dívida pública	28
3.5 O efeito da inflação sobre os gastos do governo.....	33
3.5.1. O resultado nominal	33
3.5.2 Dominância Fiscal	34
4. METODOLOGIA.....	36
5. RESULTADOS OBTIDOS	38
5.1 Anos 2003 a 2010	38
5.2 Anos 2011 a 2018	43
5.3 Investimento e Poupança Doméstica	47
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS	51

1. INTRODUÇÃO

Na teoria econômica muito se tem discorrido acerca da participação do governo no sistema econômico através da política fiscal. A partir da década de 1930, com a ocorrência da Grande Depressão, o papel estatal deixa a função de coadjuvante da abordagem neoclássica e passa a ser um dos promotores do desenvolvimento econômico da renda, produto e emprego agregados, fundamentada nas ideias do modelo keynesiano. Desde então, muitos estudos surgiram para promover ou analisar a participação do Estado na economia.

De acordo com Rezende (2010), as duas grandes guerras mundiais alteraram definitivamente as preferências da coletividade com relação à intervenção governamental visando à promoção do bem-estar social. No pós-guerra, os problemas com o desenvolvimento econômico tornam-se outro fator a justificar a participação estatal. Assim, as funções do governo dentro do sistema econômico aumentam, também como resultado da evolução do pensamento econômico. Pode-se citar a classificação tradicional de Musgrave (1980) que identifica algumas atribuições ligadas ao governo e que se enquadram em três grandes categorias: i) promover ajustamento na alocação de recursos; ii) assegurar a adequação na redistribuição da renda e da riqueza; e iii) manter a estabilidade macroeconômica.

Conforme Riani (2009), a alocação de recursos por parte do governo tem como principal objetivo a oferta de bens e serviços necessários e desejados pela sociedade que não são fornecidos através do mecanismo de determinação dos preços do mercado. Com relação ao ajustamento na distribuição da renda e da riqueza, o governo pode se utilizar de seus instrumentos para corrigir distorções na distribuição da renda nacional, que pode ser gerada dentro de uma economia de mercado. Por fim, a manutenção da estabilidade econômica consiste em assegurar um determinado nível agregado de demanda e a estabilidade dos preços que não são controlados pelo mecanismo de mercado.

Dentro dos agregados macroeconômicos no sistema de contas nacionais, o governo participa da economia por meio dos seus gastos, sejam eles em subsídios, consumo, transferências etc., como também através da tributação, mecanismo pelo qual financia seus dispêndios. Segundo Rezende (2010), pode-se classificar os gastos públicos sob três óticas: i) a finalidade do gasto, em que estes são classificados em funções, programas e subprogramas, dependendo do grau de agregação adotado; ii) a natureza do dispêndio, em que se identificam

quatro principais categorias econômicas (Custeio, Investimento, Transferências e Inversões Financeiras); e iii) do agente encarregado da execução da despesa.

Na história econômica brasileira, ao se analisar as despesas não financeiras do governo federal em 1969 distribuídas por funções e programas, nota-se que, segundo Rezende (2010), a produção de bens públicos, composta pelas funções de governo e Administração, Defesa e Segurança, correspondia a 13,2% do total dos gastos. O dispêndio com Seguridade Social (embutido na função Trabalho e Previdência social) representava 40,3% do mesmo total. Investimentos na infraestrutura econômica (entendida como formação bruta de capital físico) correspondiam a 27,3%, enquanto a produção de serviços sociais nas áreas de Educação e Saúde absorviam 14,22% dos recursos. Em contrapartida, na década de 1990, a composição média dos gastos foi alterada. Em ordem decrescente: seguridade social (53%), bens públicos (18,1%), gastos em educação e saúde (17,3%) e infraestrutura econômica (2,3%).

Ainda segundo Rezende (2010), a evolução da despesa corrente do governo demonstrou crescente aumento entre os períodos de 1970-1975 e de 1990-1995, passando de 19,9% para 38,3% do PIB. A categoria de que apresentou maior taxa de crescimento foi a de Juros da Dívida Pública Interna que passou de 1,2% do PIB para 10,6%. Essa elevação pode ser vista refletida no aumento do déficit público e consequente crescimento do endividamento público. Além disso, outros fatores corroboraram para esse resultado, tais como: a aceleração da inflação; o Plano Collor, que alongou o perfil da dívida e reduziu seus encargos; a utilização da política monetária para sustentar o câmbio, após o Plano Real, em 1994, o que manteve a taxa de juros real positiva, elevando o estoque da dívida pública.

Esse processo de aumento da presença do estado, trouxe problemas ao país e fez com que algumas ferramentas fossem criadas para administrar de forma mais eficiente as contas do governo. Entre elas, o tripé macroeconômico, elaborado em 1999, que serviu como base para as políticas econômicas dos governos de Fernando Henrique e de Luiz Inácio Lula da Silva. De acordo com Silva (2016), as medidas adotadas foram: i) a adoção de câmbio flutuante; ii) a definição de metas fiscais, fazendo com que o governo atuasse com receitas e despesas limitadas; e, iii) fixação de metas de inflação, sendo competência do Banco Central perseguir uma inflação com uma determinada margem. Outro mecanismo de controle econômico foi a Lei Complementar nº 101, de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Assim, o presente estudo tem como finalidade buscar auxiliar entender quais os principais fatores associados ao déficit fiscal brasileiro que corroboraram para o resultado primário do governo central no período de 2003 a 2018. Para tal, se analisará as principais rubricas relacionadas ao déficit público do Brasil através dos dados obtidos do Tesouro Nacional e do Banco Central, nominalmente: Benefícios Previdenciários, Educação, Saúde, Segurança Pública, Investimento em Infraestrutura, Dívida Pública e os Juros da Dívida Pública. Adicionalmente, identificar as políticas econômicas adotadas pelos governos vigentes, bem como os eventos corridos que contribuiram para o crescimento do déficit público, no período em questão. Portanto, pretende-se com isso, contribuir com informações que poderão ajudar no entendimento da situação fiscal recente do Brasil, bem como auxiliar na formulação de políticas econômicas que intentem para a melhoria das finanças públicas do país visando o desenvolvimento econômico.

Além dessa introdução, este trabalho reparte-se em outras cinco seções. O capítulo dois apresentará a contextualização da economia brasileira nos anos anteriores ao período de análise. O capítulo três exibirá o referencial teórico, onde será exposta a teoria referente às as funções do governo segundo Musgrave (1980), ao conceito de déficit público e suas variantes, além do impacto da inflação nos dispêndios governamentais. O capítulo quatro exibirá a metodologia utilizada. O capítulo cinco apontará os resultados obtidos. Por fim, no capítulo seis serão expressas as considerações finais.

2. ECONOMIA BRASILEIRA, 1980 A 2002

A economia brasileira nos anos de 1980 foi marcada por crises econômicas que assolaram as contas públicas, dentre elas a inflacionária e a fiscal. O debate econômico se dava entre os economistas ortodoxos e os heterodoxos. O primeiro grupo acreditava que a queda do déficit público era necessária para o controle da inflação, pois esta estava associada ao tamanho do desequilíbrio fiscal e causada pela geração de moeda demandada por esse déficit. Por sua vez, o segundo grupo se opunha ao corte de gastos porque a melhora fiscal decorreria da retomada do crescimento, e que diminuições casuais das despesas públicas poderiam ser anuladas por receitas menores oriundas da contração da demanda resultante desses cortes. Conforme Giambiagi (2016), após a redemocratização, o governo de 1985 adotou uma política de estabilização que atacara a inflação via intervenção no sistema de preços, sem maiores preocupações com a redução das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP).

A falta de instrumentos para diagnosticar as causas da inflação, além da escassez de mecanismos de controles dos gastos públicos e, ainda, a defasagem de informações, levaram a tomada de decisões equivocadas que agravaram a situação da economia brasileira. Entre fevereiro de 1986 e junho de 1994 foram criados seis planos de estabilização, baseados em ancoras cambiais, congelamento de preços ou ambos, com alta intervenção governamental, direta ou indireta, na formação dos preços. Somente o último destes permitiu certa estabilidade econômica e um controle efetivo da inflação (GIAMBIAGI, 2016).

Como indica Giambiagi (2016), no período de 1985/1989 mudanças institucionais ocorreram de forma a beneficiar a gestão dos gastos públicos por eliminar uma série de distorções e problemas originários dos anos 1970 que ainda afetavam a economia. Entre elas, estão: i) a incorporação gradual das contas do orçamento monetário ao Orçamento Geral da União (OGU), em 1985; ii) a extinção da conta movimento do Banco do Brasil, em 1986; e, iii) a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com a finalidade de unificar a contabilização de pagamentos e recebimentos do governo federal.

Todavia, com a nova Constituição de 1988, caracterizada pela defesa dos direitos civis, a área de atuação das autoridades econômicas tornou-se limitada, podendo-se destacar algumas medidas, a saber: a) a elevação das alíquotas das transferências de receita para

estados e municípios; b) aumento da função de seguridade social com a ampliação de benefícios previdenciários, a vinculação de benefícios ao salário mínimo e a manutenção da aposentadoria por tempo de serviço, ocasionando um aumento das despesas; e, c) a elevação dos recursos da União destinados a gastos sociais. Adicionalmente aos efeitos da Constituição, o impacto da crise externa, a falta de empenho das autoridades em combater o déficit em determinados períodos e a fragilidade política do governo, geraram uma deterioração das contas públicas na década de 1980, tendo o déficit operacional passado em média de 3,2% do PIB em 1983/1984 para uma média de 5,85% do PIB nos anos de 1988/1989, segundo dados do Banco Central¹.

A partir da administração Collor de Mello, em 1990, iniciou-se o enfrentamento à algumas ideias do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações, ao protecionismo e a forte intervenção estatal na economia. Assim, através de eliminação de barreiras não tarifárias e queda nas tarifas de importação, acompanhados de um programa de desestatização, indicaram um processo de abertura da economia. O combate ao déficit público ganhou relevância na agenda governamental de combate a alta inflação. Tal política, associada a uma considerável desindexação da dívida interna, permitiram diminuir as despesas com juros da dívida pública. Posteriormente ao *impeachment* do então presidente Fernando Collor, em 1992, a diminuição das NFSP ocorreu devido aos efeitos da inflação sobre o valor real da despesa, às efetivas contrações do gasto, e a partir de 1993, o retorno do crescimento com efeitos positivos sobre a receita. A queda na relação dívida/PIB possibilitou a redução dos dispêndios com juros reais líquidos de um percentual de 5,8% do PIB durante 1985/1989, passando para uma média de 2,8% do PIB entre os anos de 1990 a 1994².

A crise inflacionária que assolara o país durante décadas, foi controlada a partir de 1994 com a criação do Plano Real. O sucesso desse plano se deve principalmente ao ajuste das contas públicas, através de medidas fiscais e de emergência, e a criação da Unidade Real de Valor (URV) como unidade de conta onde todos os preços, começando pelos salários, seriam expressos, com paridade fixa com relação ao dólar (1URV=1US\$). Quatro meses depois da implementação do plano, a URV seria substituída pelo Real, agindo como “embrião” da nova moeda. Outros fatores auxiliaram os resultados positivos sentidos na economia, podendo-se citar o papel da âncora cambial como delimitador das expectativas, o

¹ Ver Giambiagi e Além (2016).

² Ibid, p. 135.

nível elevado das reservas cambiais e o maior grau de abertura econômica (GIAMBIAGI, 2016).

Mesmo com a inflação controlada, as contas públicas continuaram sendo afetadas de forma negativa tanto pelo efeito da Constituição de 1988 quanto pelas crises nos estados e nos municípios. A Tabela 1 apresenta as NFSP, bem como o superávit primário e o gasto com juros nominais pelo governo federal, estados e municípios e das empresas estatais, no período de 1994/1998 (GIAMBIAGI, 2016).

Tabela 1 Necessidade de Financiamento do Setor Público - 1994/1998 - % PIB					
Composição	1994	1995	1996	1997	1998
NFSP	24,67	6,51	5,25	5,41	6,78
Governo Central	7,86	2,06	2,24	2,24	4,48
Estados e Municípios	12,08	3,25	2,46	2,76	1,83
Empresas estatais	4,73	1,2	0,55	0,41	0,47
Superávit Primário	5,21	0,24	-0,09	-0,87	0,01
Governo Central	3,25	0,47	0,33	-0,25	0,5
Estados e Municípios	0,77	-0,16	-0,49	-0,67	-0,17
Empresas Estatais	1,19	-0,07	0,07	0,05	-0,32
Juros Nominais	29,88	6,75	5,16	4,54	6,79
Governo Central	11,11	2,53	2,57	1,99	4,98
Estados e Municípios	12,85	3,09	1,97	2,09	1,66
Empresas Estatais	5,92	1,13	0,62	0,46	0,15

Fonte: Giambiagi e Além (2016).

Com base na Tabela 2.1 é possível verificar o déficit público a cada ano, sendo o resultado dos estados e municípios o pior dentro da esfera da administração pública. O desempenho fiscal destes foi marcado pela crise financeira dos estados. O agregado apresentou déficits primários consecutivos no período entre 1995 e 1998, representando em média 0,4% do PIB. Segundo Giambiagi e Além (2015), os principais motivos pelo péssimo desempenho deste agregado, em específico os estados, foram o aumento do gasto com funcionalismo público (devido à concessão de elevados reajustes salariais), e o peso crescente dos inativos na composição da folha de pagamento dos estados. Todavia, em termos de tendência, o governo central apresentou uma constância da NFSP nos três primeiros anos do período mencionado, mas no último período saltou para 4,48% do PIB, enquanto estados e municípios apresentaram movimento decrescente desta mesma rubrica.

Após a estabilização, o governo federal aumentou o salário mínimo para R\$64,79 em julho de 1994 e depois para R\$ 70,00 em setembro do mesmo ano. Dentro do espectro político, a intenção era elevar o salário mínimo para R\$ 100,00, atendendo o grande apelo popular. Desta forma, o governo central cedeu ao apelo populista elevando a remuneração mínima para o último patamar mencionado, o que representou um aumento de 43% do salário. O problema fiscal se agravou quando o segundo parágrafo do artigo 201 da Constituição de 1988, que definia que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo” (BRASIL, 1988). Assim, o governo teve que reajustar em 43%, em termos nominais, todos os benefícios previdenciários pagos aos aposentados pelo INSS.

Fatores internacionais também comprometeram o desempenho da economia brasileira. Em julho de 1998, o governo deu seguimento a agenda de privatizações ao privatizar a Telebrás, o que levou as reservas internacionais a atingirem US\$74 bilhões. Porém, o problema fiscal oriundo da dívida pública crescente, e o externo devido ao déficit em conta corrente que poderia atingir 5% do PIB, afetaram a credibilidade internacional do país. As expectativas econômicas se agravaram com o decreto de moratória da Rússia e desvalorização do rublo, em 1998, levando aos mercados a se retraírem e as fontes de crédito a se encerrarem. Como consequência, as reservas internacionais do Brasil caíram para US\$45 bilhões em agosto do mesmo ano, já como resultado da especulação sobre o futuro do país cuja crença residia no fato de que este seria o próximo a entrar em crise.

Com o intuito de melhorar a imagem do país para com os investidores internacionais, o governo federal realizou um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1998, no qual se comprometera principalmente em manter a política cambial de micro desvalorizações nominais de 0,6% ao mês, além de um ajuste fiscal com metas de superávit primário de 2,6%, 2,8% e 3% do PIB nos para os anos de 1999, 2000, 2001 respectivamente, em troca de um empréstimo de US\$41,5 bilhões (GIAMBIAGI, 2016). Todavia, a credibilidade do país fora comprometida devido à derrubada de uma das principais medidas para o ajuste fiscal e da moratória decretada pelo estado de Minas Gerais. Adicionalmente, a composição de uma dívida líquida do governo central em 18,8% do PIB, dívida líquida total do setor público em 37,9% do PIB e uma dívida mobiliária do governo central de 31,3% do PIB no final de 1998, levou à expectativa de que o Brasil não seria capaz de saldar seus compromissos, podendo decretar nova moratória.

No início de 1999, ocorre a desvalorização cambial, aumentando a relação dívida/PIB. Ao longo do mesmo ano, a taxa de câmbio variou positivamente em 48% em termos nominais, atingindo em dezembro R\$ 1,79. Segundo Giambiagi (2016), a relação dívida/PIB aumentou “... devido aos efeitos da desvalorização real sobre uma soma de dívida interna indexada ao câmbio mais dívida externa, de 13% do PIB quando a taxa de câmbio foi liberada” (GIAMBIAGI, 2016, p. 170). Com isso, um novo acordo com o FMI foi firmado em março do mesmo ano, com a finalidade de diminuir a dívida pública em sete pontos do PIB até 2001. Para isso, as metas de superávit primário foram ampliadas para 3,10%, 3,25% e 3,35% do PIB, nos anos de 1999, 2000 e 2001, respectivamente.

Conforme Giambiagi (2016), para honrar os compromissos assumidos, o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, realizou reformas estruturais para controlar os gastos públicos, além da criação de mecanismos que auxiliassem na orientação das políticas econômicas. Pode-se citar a reforma da previdência social do período 1998/1999, cujas principais medidas foram a aprovação da Emenda Constitucional da previdência social em 1998, e do fator previdenciário em 1999, permitindo normas mais rígidas de aposentadoria que eliminariam privilégios desnecessários, bem como o recálculo das aposentadorias do INSS. Com isso, o cálculo da aposentadoria tomaria base na média dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994. A média ponderada seria multiplicada por um fator diretamente proporcional à idade do indivíduo e ao seu tempo de contribuição, desestimulando aposentadorias precoces e diminuindo as despesas previdenciárias.

Também é importante mencionar, a elaboração do tripé macroeconômico em 1999, que serviu como mecanismo de controle dos gastos públicos, conforme anteriormente mencionado, além da criação da Lei complementar nº 101, de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que serviu como um marco institucional que orientaria a administração dos recursos públicos ao estabelecer normas mais rígidas na utilização destes.

Como indica Giambiagi (2016), embora tendo atingido as metas estabelecidas no acordo com o FMI, e uma breve recuperação em 2000, a economia brasileira voltou a entrar em crise em 2001, devido a cinco problemas. Em primeiro lugar, o racionamento de energia ocorrido em 2001, compelia a obrigação de cortes em torno de 20% aos consumidores, sob pena de corte total do suprimento para quem descumprisse a medida. Em segundo, os efeitos indiretos da crise na Argentina, resultando em moratória desse país em 2001 e prejudicando as exportações do Brasil. Em terceiro lugar, fatores internacionais como crises em bolsas de

valores e o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001, dificultaram o acesso ao crédito por economias emergentes. Em quarto lugar, a crise política enfrentada pelo presidente FHC, dada a perda de influência pelo fim do seu governo, e ao rompimento do Partido da Frente Liberal (PFL) com o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) que compunham a base governista. E por último, a incerteza do que poderia ocorrer com o Brasil a partir de 2003, dado o resultado das eleições de 2002.

Sob esse contexto, o risco-país atingiu níveis elevados nos anos 2001/2002. O PIB cresceu em média 2,2% nesse mesmo período; o dólar atingiu um valor próximo a R\$ 4,00 pouco antes das eleições de 2002, além de uma dívida pública crescente e o contínuo risco de moratória.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção será apresentada a teoria econômica que baseia o entendimento sobre as finanças públicas desse trabalho. Destaca-se o modo como se origina o conceito de déficit dentro dos agregados macroeconômicos, bem como sua classificação conceitual. O presente estudo apresenta a determinação do orçamento público bem como sua destinação.

3.1 Participação do governo nos agregados macroeconômicos

Dentro da teoria econômica, ao se determinar os conceitos de Renda, Demanda e Produto Agregados, procura-se estabelecer como parte do produto pode ser destinado ao governo e a relação deste com os demais agentes. No Brasil, entende-se por governo, dentro da contabilidade nacional, “as três esferas da administração pública (federal, estadual e municipal), além das autarquias. Excluem-se, porém, as empresas públicas e as sociedades de economia mista...” (SIMONSEN, 1995, 143). O Estado, segundo Lopes (2000), está presente em diversas atividades da economia, seja consumindo ou fornecendo bens e serviços, ou de certo modo, regulamentando o mercado. Assim, para financiar os seus gastos este se vale dos mecanismos de arrecadação, os chamados tributos, mais especificamente, os impostos.

De acordo com o artigo 16º do Código Tributário Nacional (CTN), o imposto é um tipo de tributo cuja obrigação tem por fator gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte, ou seja, é uma contribuição pecuniária imposta a um agente econômico, prevista em lei, independentemente de sua disposição a pagar. Essa espécie tributária pode ser dividida em duas categorias: os impostos diretos, que incidem diretamente sobre a renda gerada na utilização dos fatores de produção (imposto de renda, IPTU, IPVA etc.) e os impostos indiretos, que recaem sobre a venda de bens e serviços (ICMS, IPI, ISS etc.), afetando indiretamente a renda das famílias.

Assim, em uma economia aberta e com a participação governamental, a renda das famílias (Y) será destinada para o consumo (C), a poupança (S), ao pagamento de tributos (T) e a importação de produtos (M). Enquanto a destinação do produto (DA) será para o consumo (C), investimento (I), gastos do governo (G) e a exportação (X)³. Como, de acordo com o fluxo circular da renda, a Demanda Agregada é igual à Renda Agregada ($Y=DA$), ter:

³ Ver Manual de Macroeconomia: básico e intermediário.

$$C + S + T + M = C + I + G + X \quad (1)$$

Rearranjando a Equação 1, tem-se:

$$(X - M) = (S - I) + (T - G) \quad (2)$$

Através dessa identidade, nota-se que ao ocorrer superávit das exportações, sobre as importações, isto é $(X - M) > 0$, deve existir superávit no setor privado $(S - I) > 0$, ou no setor público $(T - G) > 0$, ou em ambos. De forma análoga, compreende-se que o surgimento de um déficit público, sendo os gastos maiores que a arrecadação $(G > T)$, deverá ser financiado por um superávit no setor privado $(S > I)$, ou um superávit no setor externo $(X > M)$, ou ambos. De acordo com Feijó (2013), numa situação em que a poupança interna é deficitária e a poupança externa é superavitária, a economia doméstica se torna devedora internacional, tendo que se desfazer de ativos e/ou aumentar sua dívida externa para fazer face ao excesso de despesa. Situação esta que ocorrera na história da economia brasileira nos anos 1990, conforme exposto anteriormente. Por sua vez, quando a poupança interna é superavitária e a externa é deficitária, o país se torna credor internacional.

Nesse âmbito, ainda vale ressaltar a importante composição de financiamento do investimento dentro de uma economia aberta com participação governamental e alguns conceitos se fazem necessários. Sendo assim, entende-se por investimento o emprego “... de recursos (dinheiro ou títulos) em empreendimentos que renderão juros ou lucros, em geral a longo prazo” (SANDRONI, 1999, p. 308), ou seja, é a aquisição de ativos (de produção ou de capital) que tem por objetivo aumentar a capacidade produtiva da economia, sendo seus componentes a formação bruta de capital fixo (compra de máquinas, equipamentos, fábricas etc.) e variação dos níveis de estoques. Através da equação (2), denominando S como poupança do setor privado (S_p), $(T - G)$ como poupança do setor público (S_g) e $(M - X)$ como poupança externa (S_{ext}) pode-se chegar a seguinte situação:

$$S_p + S_g + S_{ext} = I \quad (3.3)$$

Dessa forma, evidencia-se que o investimento privado é financiado pela soma da poupança privada, da poupança pública e da poupança externa. Portanto, quanto maior o nível de poupança de um país, maior a quantidade de recursos disponíveis para se investir. De

maneira que ao ocorrer um déficit na poupança pública, o investimento é afetado diretamente de forma negativa, gerando maior ociosidade na economia.

3.2 Funções básicas do governo.

As funções do governo na economia tem se modificado com o passar dos anos, saindo de um ideal em que o uso de uma política fiscal expansionista acarretaria em redução da participação do setor privado, pela ótica clássica, para um posicionamento em que a participação estatal ajudaria a promover o desenvolvimento econômico, com base na teoria keynesiana. Com a evolução da teoria econômica, sabe-se que o mecanismo de mercado possui falhas, tais como: a existência de externalidades, indivisibilidade dos produtos, custos decrescentes, incertezas etc. Logo, a intervenção governamental surge com o intuito de eliminar ou corrigir as falhas existentes no sistema de mercado para atender a demanda de bens e serviços pela sociedade, os chamados bens públicos. Segundo o economista norte-americano Richard Musgrave (1980), o estado pode agir para eliminar tais falhas através das funções alocativa, distributiva e estabilizadora.

3.2.1 Função alocativa

O ajustamento na alocação dos recursos por parte do governo surge com a finalidade de prover a oferta de bens e serviços que são desejados e necessários para a sociedade, mas que não são produzidos pelo sistema de mercado privado (RIANI, 2009). Conforme explicado anteriormente, o mecanismo de determinação de preços no mercado não é capaz de designar eficientemente os recursos da economia na existência de falhas. Assim, o Estado pode atuar, através das ferramentas e políticas econômicas que dispõe, visando à complementação dos bens públicos, cuja principais características entre eles é a não-exclusão, ou seja, nenhum indivíduo é excluído dos benefícios gerados por um bem público; e a indivisibilidade de consumo, isto é, podem ser usados por todos independente das preferências individuais. Esse conjunto de bens podem ser classificados em bens públicos puros, bens sociais (quase-públicos) e bens econômicos.

Os “bens públicos puros” são caracterizados principalmente pela indivisibilidade, fazendo com que a oferta desses bens por parte do setor privado seja inviável por não conseguir vendê-los separadamente. Assim, existindo uma demanda social por esses bens, o governo os ofertará de forma direta ou através de incentivos à alocação de recursos para sua oferta pelo setor privado (RIANI, 2009).

De acordo com Riani (2009), os “bens sociais” (ou quase-públicos) diferenciam-se do primeiro tipo devido ao seu caráter social, necessitando alocação adicional de recursos à sua oferta por intermédio do governo. Em geral, o complemento desses bens, via governo, ocorre devido à oferta insuficiente pelo setor privado e pela característica excludente de parte da sociedade que não possui recursos para adquiri-los no mercado. A participação governamental para minimizar tais problemas, justifica-se pela importância social desses bens.

Por fim, os bens econômicos surgem da formação imperfeita de mercados e das atividades que são relevantes para a sociedade e para o desenvolvimento econômico, porém, não fornecidas pelo setor privado. Por isso, o governo produz e vende esses bens (em geral) diretamente, visando eliminar os riscos e as incertezas quanto à lucratividade advindas seja pela grande quantidade de recursos financeiros essencial para desenvolvê-las, seja pelos riscos financeiros etc. Muitas dessas atividades estão relacionadas à infraestrutura. Devido a importância econômica e social desses bens, a alocação governamental dos recursos é justificável (RIANI, 2009).

3.2.2 Função distributiva

No tocante a ajustamentos na distribuição da renda, nota-se que, em uma economia de mercado, a usura resultante da remuneração dos fatores de produção pode não ser desejada pela sociedade por gerar desigualdades. Isto é, “à medida que critérios puramente econômicos são considerados nas decisões relativas à utilização dos fatores de produção, a distribuição da renda (...) pode não ser considerada socialmente aceitável” (REZENDE, 2010, p. 19). Cabe então ao governo combater as desigualdades através de suas ferramentas econômicas, sendo a política fiscal a mais eficiente delas, interferindo no processo produtivo, tornando a repartição do Produto Nacional mais eficiente e criando a possibilidade de ascensão social. Os principais instrumentos utilizados pelo governo são as transferências, os impostos e os subsídios.

Utilizando-se do sistema de transferências, o governo pode promover uma redistribuição direta da renda ao tributar indivíduos com remunerações maiores e subsidiar pessoas de baixa renda. Os impostos, por sua vez, tendem a ser mais progressivos em um sistema tributário ideal, permitindo que os recursos captados dos mais ricos possam financiar programas voltados para indivíduos mais pobres. O governo pode impor taxas mais elevadas para produtos considerados de “luxo” ou “supérfluos”, e cobrar alíquotas mais baixas para os

componentes da cesta básica, subsidiando, assim, os bens mais consumidos pela população de baixa renda (GIAMBIAGI, 2016).

Na ausência governamental, o mercado atuando livremente não se preocupará com questões de concentração de renda e riqueza desde que as atividades econômicas alcancem seus objetivos. Então, é dever do Estado assegurar uma melhor alocação desses fatores na sociedade, pois é o único que pode determinar mecanismos compulsórios que combatam de maneira direta as desigualdades.

3.2.3 Função estabilizadora

De acordo com Riani (2009), o governo utiliza instrumentos macroeconômicos com a intenção de manter certo uso de recursos e estabilizar o valor da moeda. Em outras palavras, essa função consiste em proporcionar um nível desejável de pleno emprego e estabilidade dos preços que não são administrados pelo sistema de mercado de forma automática. Para isso, é necessário controlar o nível agregado de demanda intervindo sobre as despesas privadas e públicas de consumo ou de investimento, através de controle dos gastos do governo, do crédito e dos níveis de tributação, por exemplo.

Vale destacar que em economias subdesenvolvidas, problemas de estabilidade econômica são muito importantes, pois a manutenção da estabilidade se torna um requisito crucial para se alcançar taxas de crescimento elevadas. Assim, por meio da função de estabilização, o governo interfere na economia do país com finalidade de ajustar a produção às demandas e necessidades de sua população (RIANI, 2009).

3.3. Orçamento Público

Segundo Rezende (2010), após organizar a estrutura das despesas, estabelece-se as metas do planejamento econômico nacional, assim como a participação do setor público nos diferentes setores de atividade frente aos objetivos estabelecidos, com o intuito de solucionar os problemas de programação e execução dos gastos públicos de forma eficiente.

O artigo 165 da Constituição Federal determina que as leis orçamentárias do Poder Executivo estabelecerão o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A lei que institui o PPA deve estabelecer “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital (...) e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988). Compete à LDO compreender as metas e prioridades do governo federal, orientar a elaboração da LOA, dispor

sobre mudanças na lei tributária e determinar a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Por sua vez, considera-se a LOA como o próprio orçamento, com a previsão de todas as receitas e a fixação das despesas. Conforme Rezende (2010), a LDO deve compatibilizar com o plano plurianual, e a LOA não pode divergir do PPA e da LDO.

De acordo com o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2018, entende-se por orçamento público “o instrumento de planejamento que estima as receitas que o Governo espera arrecadar ao longo do próximo ano e (...) autoriza um limite de gastos a ser realizado com tais recursos” (BRASIL, 2018), sendo fundamental para o equilíbrio das contas públicas, além de demonstrar quais as prioridades do Governo. O PLOA é enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo até o dia 31 de agosto de cada ano em conjunto com uma análise econômica do país. Mesmo sendo um único documento, o orçamento federal engloba três partes: i) orçamento fiscal; ii) orçamento da seguridade social; e iii) orçamento de investimento das empresas estatais.

Dentro do orçamento fiscal estão incluídas as despesas dos poderes Legislativo (Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União), Executivo (Presidência da República, Ministérios e outros órgãos) e Judiciário, além do Ministério Público, Defensoria Pública da União e dos gastos com pagamentos e rolagem da dívida pública federal. O orçamento da seguridade social é composto dos dispêndios com previdência, assistência social e serviços públicos de saúde. Por último, o orçamento de investimento das empresas estatais contém os investimentos das empresas em que a União detenha a maioria do capital social, direta ou indiretamente, que tenha direito a voto (REZENDE, 2010).

Segundo Rezende (2010), vale destacar que o projeto do Plano Plurianual também é enviado pelo poder executivo para o congresso nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato presidencial, vigorando de seu segundo ano até o fim do primeiro ano de mandato do próximo Presidente da República. Com isso, é possível assegurar a continuidade administrativa entre uma gestão e outra. Já o projeto da LDO é encaminhado ao Congresso até o dia 15 de abril de cada ano, e estabelece, dentre outras obrigações, metas e prioridades para elaboração do orçamento, além de limitar os dispêndios com capital.

3.3.1 O processo orçamentário

Definido os conceitos e características do orçamento público, bem como suas regras, inicia-se o processo orçamentário com a definição de tetos de gastos para os ministérios pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão vinculado ao Ministério da Economia, que faz a captação e consolidação das propostas dos ministérios e demais poderes, através do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Em seguida, encaminha-se o PLOA ao poder Legislativo para votação (REZENDE, 2010).

Chegando o projeto de lei ao Congresso Nacional, os deputados federais e senadores se reúnem na Comissão Mista de Planos, Orçamentos públicos e Fiscalização (CMO), onde será debatida, ajustada, votada e aprovada a proposta orçamentária. Nesse processo, o presidente da comissão indica um relator-geral para o orçamento, podendo ser um senador ou deputado. Cabe a este emitir um parecer-preliminar sobre a proposta orçamentária, em que se definem as regras que o relator-geral em conjunto com dez relatores setoriais irá atuar. Segundo Rezende (2010), a Comissão de Orçamento divide-se em dez subcomissões temáticas, cada qual com um relator setorial responsável pelo julgamento da parte da lei orçamentária e das emendas sob sua responsabilidade, cabendo-lhe apresentar um relatório que, em conjunto com os demais, formará um parecer final que será votado no plenário da comissão. Além disso, cada parlamentar poderá apresentar até 20 emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual. Caso o parecer final seja aprovado no plenário, tanto da comissão mista quanto do Congresso, será enviado ao Presidente da República.

Em seguida, o Presidente poderá vetar ou sancionar o PLOA. Em caso de vetos, o Congresso nacional deverá julgá-los, podendo rejeitá-los ou não. Com a sanção do Presidente da República, o PLOA se transforma na Lei Orçamentária Anual. Por sua vez, o Poder Executivo tem o prazo de trinta dias para editar o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, após a publicação do orçamento. Esse decreto tem como finalidade adequar os valores da LOA com as demandas de cada ano, permitindo o equilíbrio entre receitas e despesas. Tanto das despesas quanto as receitas devem ser revisadas durante o período, pois pode ocorrer que os valores determinados na Lei Orçamentária não sejam suficientes devido a gastos imprevistos. Conforme o Orçamento Cidadão (2018), em tais situações, a LOA pode ser alterada por meio de créditos adicionais.

3.3.2 Despesas e receitas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

Conforme anteriormente mencionado, a classificação dos gastos públicos é muito importante para a elaboração do orçamento. Dentro do plano orçamentário, as despesas e receitas são categorizadas em primárias e financeiras. De acordo com o Orçamento Cidadão (2018), as receitas primárias correspondem, em sua maior parte, aos ganhos oriundos da arrecadação tributária com impostos, taxas e contribuições, além das receitas geradas por meio do patrimônio governamental. As receitas financeiras são todas as não-primárias. Ou seja, são os valores recebidos pelo governo ao adquirir um novo empréstimo, assim como o pagamento de dívidas que terceiros possuem com o poder público.

Conforme o Orçamento Cidadão (2018), as despesas primárias são os gastos na promoção de bens públicos pelo governo, bem como para a manutenção da estrutura do Estado. Esse último tipo de dispêndio pode ser dividido em a) obrigatórias, que são aquelas que a União tem obrigação legal ou contratual de realizar, cujos maiores destinatários são os gastos com pessoal e encargos sociais e os benefícios da previdência social e b) discricionárias, cuja execução depende da decisão governamental acerca da conveniência e da oportunidade de sua realização.

3.4 Conceitos importantes

No início dessa seção, abordou-se acerca do conceito de déficit público e a sua relação com o investimento. Ressalta-se a importância de se discutir mais profundamente o conceito do primeiro bem como os demais tipos de dispêndios e como a inflação afeta os gastos públicos, além da relação entre a dívida pública com o PIB. Assim, essa parte do presente estudo inicia-se com a definição do déficit e das necessidades de financiamento do setor público.

3.4.1 Déficit e dívida pública

De acordo com Rezende (2001), o governo possui uma restrição orçamentária como qualquer outro agente econômico. Caso queira se manter em equilíbrio ao longo do tempo, é necessário que as despesas sejam iguais às receitas aferidas. Se os recursos obtidos superarem o nível de gastos, o governo terá um superávit e poderá financiar o investimento do setor privado, conforme explicado anteriormente pela Equação 3. Ao se gastar mais do que se arrecada, o setor público se torna deficitário gerando uma necessidade de financiamento junto

ao setor privado e/ou ao Banco Central. Assim, a primeira medida de déficit que pode ser obtida será:

$$D = G - T \quad (4)$$

Sendo: (D) o déficit público, (G) são os gastos governamentais e (T) são as receitas obtidas pela arrecadação de tributos.

Ressalta-se que a Equação 4 é demasiado abrangente, primeiramente, por não classificar a medida de déficit público, definindo-o simplesmente como a diferença entre todas as despesas e todas as receitas (financeiras e não-financeiras), também incluindo todas as esferas do setor público (União, Estados e Municípios). Assim, essa medida compreende o déficit em conta corrente das administrações públicas. Em segundo lugar, “o déficit público é uma medida de fluxo, ou seja, deve ser feita em relação a determinado período de tempo” (REZENDE, 2010, p. 275).

O conceito oficial de déficit é determinado pelo BC. São as Necessidades de Financiamento do Setor Público, que englobam o governo e as empresas estatais (exceto Petrobrás e Eletrobrás). Segundo Giambiagi (2016), as NFSP correspondem à variação da dívida do setor público não financeiro junto ao sistema financeiro e ao setor privado, doméstico ou externo, de acordo com os critérios estatísticos fiscais do FMI. São mensuradas pela ótica do financiamento, ou seja, método abaixo da linha, e podem ser apuradas ao reescrever a Equação 4 demonstrando as origens e possíveis formas de financiamento do déficit público:

$$(G_{nf} - T_{nf}) + i_t D_t + i^*_t e_t F_t + i_c L_t = \Delta D_t + e \Delta F_t + \Delta L_t \quad (5)$$

Conforme Rezende (2010), na equação acima observa-se, no lado esquerdo, as principais fontes de geração do déficit público, no qual o primeiro termo entre parênteses mostra a diferença entre dispêndios não financeiros (G_{nf}) e receitas não financeiras (T_{nf}). Os demais, referem-se a gastos financeiros líquidos ou pagamento de juros líquidos que incidem sobre a dívida pública, são eles: a dívida interna expressa em moeda nacional (D_t), a dívida contraída em moeda externa (F_t) e a dívida obtida ao Banco Central (L_t), além de suas respectivas taxas de juros (i_t , i^*_t , e i_c). Por sua vez, a variável e representa a taxa de câmbio, que afeta o estoque dívida em moeda estrangeira. Assim, é possível notar que a elevação dos gastos públicos (financeiros e não financeiros) acima da receita afetam diretamente o estoque

da dívida pública, aumentando-os. Isso ocorre tanto por questões fiscais quanto pela alteração da política monetária ou cambial, que modificam a taxa de juros e câmbio. Já no lado direito da Equação 5 estão as fontes de financiamento do setor público: emissão de títulos públicos domésticos, externos e junto ao Banco Central.

O Banco Central pode atuar como credor do Tesouro Nacional e do sistema financeiro, cobrindo eventuais necessidades de financiamento do primeiro, e evitando eventuais crises de liquidez e ruptura do sistema bancário do segundo. Tais operações podem ocorrer tanto pela expansão da base monetária, como pela compra de títulos da dívida pública em poder do setor privado no mercado aberto. De acordo com Rezende (2010), com o intuito de captar as NFSP do setor público consolidado, necessita-se agregar às operações fiscais do setor público as mudanças ocorridas no âmbito do balanço do Banco Central. Pode ser demonstrada por:

$$\Delta\Pi = i^*_t e_t R_t + i_c L_t + \Delta e_t R_t \quad (6)$$

Sendo R_t o estoque de reservas estrangeiras e Π o lucro ou prejuízo resultantes das operações do Banco Central, verifica-se através da Equação 6 que a variação patrimonial do BC é função direta da remuneração das reservas internacionais em seu poder, do pagamento de juros dos títulos públicos e da depreciação da taxa de câmbio. Assim, para definir a restrição orçamentária do setor público, deve-se reduzir do lado direito da Equação 5 a variação patrimonial do BC, obtendo-se:

$$(G_{nf} - T_{nf}) + i_t D_t + i^*_t e_t (F_t - R_t) + \Delta e_t R_t = \Delta D_t + e \Delta F_t + \Delta L_t + \Delta \Pi \quad (7)$$

Segundo Rezende (2001), ao se adicionar a variação dos títulos públicos da dívida interna na Equação 7 e rearrumando os termos, encontra-se a restrição orçamentária do setor público não financeiro mais o Banco Central:

$$(G_{nf} - T_{nf}) + i_t D_t + i^*_t e_t (F_t - R_t) + \Delta e_t R_t = \Delta M + \Delta D_t + e(\Delta F_t - \Delta R_t) \quad (8)$$

A Equação 8 demonstra que o resultado das variações da base monetária (ΔM) e das dívidas internas e externas mostra como são calculadas as NFSP. Ao mesmo tempo, o lado direito da equação também representa a variação do estoque de dívida líquida do setor público (DLSP), em que o termo líquido surge para exprimir uma diferença entre passivos e ativos:

$$NFSP + \Delta DLSP = \Delta M + \Delta D_t + e(\Delta F_t - \Delta R_t) \quad (9)$$

Conforme Rezende (2001), a Equação 9 poderia representar o cálculo das NFSP apuradas pelo Banco Central sob a ótica do financiamento. Porém, com o processo de privatização ocorrido durante a década de 1990⁴ em conjunto com “outros ajustes patrimoniais” (também chamados de esqueletos) revelaram um ajustamento patrimonial significativo nas contas públicas. Ressalta-se que o critério de apuração da dívida pública expresso na Equação 9 leva em consideração apenas os ativos de caráter financeiro e não calcula ativos reais, que poderiam ser subtraídos da dívida financeira, gerando um conceito mais próximo de “patrimônio líquido” do setor público, segundo Giambiagi (2016). O motivo de se remover a privatização ao se apurar o déficit público depende do que se pretende obter ao analisá-lo, uma vez que representa o impacto do setor público sobre a demanda agregada. Ao investir numa empresa, o governo impacta a demanda agregada, estimulando a economia. Já quando se privatiza uma empresa, ocorre apenas uma transferência financeira do agente privado para o governo. Então, chega-se à conclusão que os investimentos afetam o déficit público, enquanto as privatizações, não.

Caso o déficit público seja entendido como a variação da dívida líquida, a privatização deveria acarretar um superávit fiscal. Portanto, para se obter o valor de NFSP, o Banco Central leva em conta o efeito da privatização na variação da dívida pública:

$$\Delta DLSP = NFSP - \text{Privatizações} + \text{Outros ajustes patrimoniais} \quad (10)$$

Dessa forma, quando a privatização é utilizada para diminuir a dívida pública, não há efeito sobre as NFSP, fazendo com que o valor de $\Delta DLSP$ seja negativo, *ceteris paribus*. Quando tais recursos são gastos, as NFSP são pressionadas, mas o efeito sobre a dívida é compensado pelas privatizações, ocasionando em uma dívida constante, apesar de um déficit. Já os “Outros ajustes patrimoniais” na Equação 10 afetam positivamente o valor da dívida, sem terem relação com a existência de um déficit.

Para Giambiagi (2016), o saldo líquido acumulado das privatizações e dos outros ajustes, representa um ajuste patrimonial líquido. Assim, obtém-se a “dívida fiscal” como o acúmulo dos sucessivos déficits medidos pelas NFSP. Portanto, invertendo os termos da Equação 10, tem-se o cálculo das NFSP:

⁴ Ver Giambiagi e Além (2016)

$$NFSP = \Delta DLSP + \text{Privatizações} - \text{Outros ajustes patrimoniais} \quad (11)$$

Essa fórmula se enquadra nos moldes do Memorando Técnico do FMI de 1986. De acordo com Giambiagi, para se obter o resultado da Equação 11, necessita-se conhecer: a) a variação da DLSP, em função dos dados oriundos do BC e pelo sistema financeiro; b) a receita de privatização do período; e, c) a existência de outros ajustes patrimoniais. Dessa maneira, descontado os gastos com juros da NFSP, chega-se ao resultado primário.

O déficit primário é um conceito muito importante para o resultado fiscal e pode ser expresso pela diferença entre as despesas e as receitas não financeiras. É dado pelo primeiro termo entre parênteses da Equação 8:

$$DP = (G_{nf} - T_{nf}) \quad (12)$$

Para Rezende (2010), essa medida é importante, primeiramente, por representar a origem e a fonte dos déficits totais e da dívida pública. Em segundo lugar, permite identificar os focos de desequilíbrios, ao se detalhar os fluxos de receitas e despesas por meio da metodologia “acima da linha”⁵. Assim, é de grande importância saber o comportamento das receitas e despesas primárias ao se implantar um programa de ajuste fiscal, pois estas determinarão, em última instância, a trajetória da relação dívida/PIB.

Outro conceito importante é o déficit nominal, que é calculado se adicionando ao déficit primário o pagamento de juros. Ressalta-se que sua contabilização pode ser realizada pelos métodos “abaixo e acima da linha” correspondentes aos dois lados da Equação 8. O primeiro, permite identificar os focos de desequilíbrio e o espaço para manobra reservados ao ajuste fiscal. O segundo, demonstra a influência do setor público na sobre os recursos disponíveis.

O déficit operacional é computado subtraindo-se das NFSP a atualização monetária. É uma medida muito requisitada quando a inflação está elevada, pois corrige os efeitos inflacionários que recaem sobre o déficit público. No sistema de Contas Nacionais, ele pode ser expresso pela soma do imposto inflacionário com o déficit público real, ou seja, “trata-se do déficit do setor público antes da inclusão do imposto inflacionário como receita real do governo” (SIMONSEN, 1995, p. 162).

⁵ A metodologia “acima da linha” permite uma avaliação da situação fiscal do país detalhando o fluxo de receitas e despesas.

Por fim, vale conceituar algumas outras variáveis importantes na análise das finanças públicas, são elas:

1. Pela ótica acima da linha

a) Déficit público de pleno emprego – É dado pela diferença entre os dispêndios e receitas estimados supondo que a economia opere e níveis normais de desemprego e de utilização da capacidade produtiva;

2. Pela ótica abaixo da linha

a) Ajuste patrimonial – Item da DLSP que contabiliza a diferença entre os passivos do governo, gerados no passado e que já tinham produzido impacto macroeconômico ao serem reconhecidos, e os resultados da privatização;

b) Dívida Fiscal Líquida (DFL) – É dada pela diferença entre a DLSP e o ajuste patrimonial;

c) Necessidade de Financiamento do Setor Público (conceito primário) - Diferença entre as NFSP no conceito nominal e as despesas de juros nominais incidentes sobre a DLSP, além de descontada a receita de juros referente à aplicação das reservas internacionais. Equivale ao déficit primário apurado pelo critério “acima da linha”.

3.5 O efeito da inflação sobre os gastos do governo

3.5.1. O resultado nominal

De acordo com Giambiagi (2016), o resultado Fiscal pode ser entendido como a diferença entre as despesas e receitas totais do governo, conforme explicado anteriormente. Todavia, o déficit público pode ser consequência da inflação, uma vez que a diferença entre todas as receitas e despesas (incluindo-se os juros da dívida pública) tem função direta com o aumento geral dos níveis de preços. Para entender como isso ocorre, suponha-se uma taxa de inflação (π) constante, um nível estável de atividade e que a dívida externa, taxa real de juros e o déficit real do setor público sejam nulos. Assim, a taxa nominal de juros (i) será igual a inflação e o valor nominal da dívida pública aumentará em função da variação dos preços. Consequentemente, o gasto com juros (J) em relação ao PIB (Y), será:

$$J_t / Y_t = \pi \cdot D_{T-1} / Y_t \quad (13)$$

em que T se refere ao final do período t, representando um instante em um determinado período, e (-1) significa que esse instante é defasado. Como o valor do PIB aumenta devido a elevação dos níveis de preços, a Equação 13 pode ser reescrita da seguinte forma:

$$J_t / Y_t = [\pi \cdot D_{T-1}] / [Y_{t-1} \cdot (1 + \pi)] \quad (14)$$

Sendo a dívida medida no final do ano, pelo acúmulo de déficits (conceito de estoque), e o PIB é contabilizado ao longo do ano (variável de fluxo), a equação acima se torna problemática. Para resolver essa situação, pode-se entender que, medindo o numerador e o denominador da fração a preços da mesma data, existe um coeficiente dívida/PIB (d) constante que em termos conceituais corresponderia à relação dívida/PIB sob a presença de inflação nula, de forma que

$$d = D_{T-1} / Y_{t-1} = D_t / Y_t \quad (15)$$

Como a dívida é medida no final do ano e o PIB ao longo do período, pode-se definir o PIB a preços de final de ano como

$$Y_{T-1} = d \cdot P_{T-1} / P_{t-1} \quad (16)$$

onde P_{T-1} / P_{t-1} representa o quociente entre o índice de preços P de final de período e o índice de preços médios do ano. Realizando algumas mudanças algébricas e levando em consideração a Equação 15, chega-se a seguinte expressão:

$$J_t / Y_t = [\pi / (1 + \pi)] \cdot [P_{T-1} / P_{t-1}] \quad (17)$$

Segundo Giambiagi (2016), essa equação demonstra que para um dado nível de d, as duas expressões localizadas no lado direito, são uma função direta da taxa de inflação. Portanto, o valor dos juros nominais, assim como as NFSP no conceito nominal, sendo ambos em relação ao PIB é uma função direta da inflação.

3.5.2 Dominância Fiscal

A dominância fiscal é um fenômeno econômico que pode ser entendido como a “situação em que o Estado não consegue gerar receita por meio de impostos ou contribuições, suficientes para financiar seus gastos” (PESSÔA, 2015). Conforme visto anteriormente, uma das principais fontes de financiamento do déficit público é a emissão de moeda. Assim, para escapar de uma situação de dominância fiscal, o governo expande a base monetária, se apropriando dos recursos reais, uma vez que detém o monopólio dessa emissão. Um excesso

da elevação da oferta de moeda na economia gera inflação, ocasionando em perda do poder de compra dos detentores de moeda.

Segundo Blanchard (2011), a receita real gerada pelo governo oriunda da criação de moeda, é conhecida como senhoriagem. Parte do aumento da base monetária é utilizada para satisfazer o aumento dos encaixes reais, devido ao crescimento econômico e da maior capacidade de transacionar, e a outra é destinada a cobrir as necessidades provenientes da inflação alta. Dessa forma, o processo de senhoriagem pode ser expresso da seguinte forma:

$$\text{Senhoriagem} = \Delta M/P = \mu m = \Delta m + \pi m \quad (18)$$

sendo: μ a taxa de crescimento da base monetária (M); m os saldos monetários reais; π a taxa de inflação; e, P o nível de preços.

A receita total advinda da senhoriagem pode ser interpretada como imposto, no qual, μ representa a alíquota de imposto e m é a base de incidência da arrecadação. Também pode ser decomposta em crescimento dos saldos monetários reais mais o imposto inflacionário somado ao imposto inflacionário (πm), que representa a parte demandada para manter os saldos reais constantes, devido à inflação. Portanto, caso $\Delta m = 0$, a senhoriagem será igual ao imposto inflacionário. Com isso, países que apresentam taxa de inflação baixa, essa fonte de receita se torna pequena, enquanto países com elevada taxa de inflação, a arrecadação desses impostos se torna significativa.

Por sua vez, o Banco Central não pode imprimir moeda diretamente para o governo, porém remunera a liquidez do sistema bancário à uma taxa menor que a necessária para estabilizar a inflação, o que permite ao Tesouro colocar títulos no mercado a taxas baixas. O juro baixo tem a função de controlar o crescimento da dívida pública. Assim, a dominância fiscal pode ser entendida também como a situação em que não é possível controlar a inflação, uma vez que os juros que a controla, produz grande elevação da dívida pública (PESSÔA, 2015)

4. METODOLOGIA

De acordo com Ferrari (1974), o método científico constitui-se em um instrumento básico que ordena o pensamento em sistemas e traça os procedimentos do cientista ao longo do caminho até atingir o objetivo científico preestabelecido. O presente estudo busca identificar as principais rubricas que compõem os gastos públicos durante o período de 2003 a 2018 se orientando através de métodos quantitativos, que se caracterizam por “aferir aquilo que pode ser mensurado, medido, contado. Possui, portanto um alto teor descritivo” (BONAT, 2009, p.11). Desse modo, utilizará dados secundários de fontes oficiais, tais como: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Banco Central e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O Banco Central é a principal fonte de dados para os estudos voltados a análise das contas públicas, pois abrange o governo central – composto pela soma das contas do governo federal, do Instituto Nacional de Seguridade Social e do próprio Bacen-, os estados e municípios e as empresas estatais. A STN consolida os dados da receita e da execução da despesa do Tesouro Nacional, tendo como característica a metodologia Acima da Linha. Dentre as fontes de dados, o IBGE se tornou a de menor importância devido, principalmente, a existência de discrepâncias entre as tendências dos dados fiscais das Contas Nacionais e do BC, além do fato de serem dados divulgados anualmente com grande defasagem e sujeitos a revisões importantes, fatores estes que comprometem a análise da conjuntura econômica (GIAMBIAGI, 2016).

Vale ressaltar a diferença estatística entre as fontes de dados. As estatísticas fiscais desagregadas que apuram o resultado através da mensuração das variáveis de receita e despesa são denominadas de metodologia “acima da linha”. Ela permite ao gestor público analisar a situação fiscal do país por meio de um retrato amplo e detalhado. Por outro lado, segundo Giambiagi (2016), a estatística que mede apenas a dimensão do desequilíbrio por meio da variação do endividamento público, sem a necessidade de identificar as variáveis responsáveis pela mudança, são denominadas metodologia “abaixo da linha”. A STN, conforme mencionado, realiza um levantamento “acima da linha” para explicar a evolução das contas do governo federal. Porém, no Brasil, os dados oficiais das NFSP são publicados pelo Banco Central que utiliza o segundo tipo de metodologia, sob a justificativa de que se o confronto entre despesa e receita é diferente da variação da oneração fiscal, “o mais provável

não é que a estatística da dívida pública esteja errada e sim que algum item talvez não tenha sido corretamente apurado pelas estatísticas desagregadas” (GIAMBIAGI, 2016, p.51).

Por fim, destaca-se que o presente estudo verificou o comportamento das rubricas durante o período analisado por meio da comparação com o PIB, determinando as que apresentaram maior magnitude, realizando a identificação das que apresentaram maiores taxas de crescimento, também com relação ao PIB, bem como as consideradas essenciais para alcançar o bem estar social.

5. RESULTADOS OBTIDOS

Nesta seção apresenta-se e discute-se os resultados do levantamento de dados realizados para os diversos governos vigentes, no período de 2003 a 2018, dividindo-o em três partes: a primeira abordando os anos de 2003 a 2010, onde serão analisados os resultados nos dois mandatos do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva; a segunda parte abordará o período de 2011 a 2018, com os governos de Dilma Rousseff e de Michel Temer. Cabe destacar que durante todo o período analisado a relação entre investimento e poupança bruta será sempre averiguada com o intuito de verificar o comportamento destas em reação às políticas econômicas adotadas.

5.1 Anos 2003 a 2010

O governo Lula representou uma mudança de visão na aplicação das políticas econômicas na história econômica brasileira ao dar continuidade às políticas adotadas no governo anterior. Ao discorrer sobre as políticas fiscais e monetárias adotadas, deve-se diferenciar os mandatos, pois elas possuem características distintas, tanto na forma em que foram aplicadas, quanto nos resultados obtidos. Vale salientar que o desempenho da economia brasileira a partir de 2003 foi muito beneficiado pelo contexto internacional, sendo o crescimento médio dessa última de 5,1% a.a., durante o período de 2003/2007, antes da crise de 2008. O crescimento médio do PIB brasileiro foi 4,0% a.a. nos oito anos deste período analisado (GIAMBIAGI, 2016).

Como indica Giambiagi (2016), além da expansão da demanda mundial, a economia global experimentou uma abundância de liquidez, devido ao cenário de expansão e taxa de juros baixa. Outro fator que influenciou o cenário positivo foi a elevação do preço das *commodities* no mercado mundial acompanhada de aumentos dos índices de preço em geral, por conta do crescimento da economia chinesa. Por sua vez, o país aproveitou tal situação para diminuir os riscos externos, registrando superávits consecutivos na Balança Comercial. Tais superávits, acompanhados da contínua entrada de investimento estrangeiro direto, possibilitou a diminuição do endividamento externo.

Tabela 2 - Dívida Líquida do Setor Público 2003/2018 - dezembro (% PIB)

Composição	2003	2006	2010	2014	2018
Dívida Líquida Total	54,30	46,50	38,00	32,60	54,10
Governo Federal	34,00	30,20	26,90	22,00	43,40
Dívida Líquida Interna	43,20	47,60	42,90	39,40	65,10
Governo Federal	21,30	24,50	20,30	39,40	35,50
Dívida Externa Líquida	11,00	-1,20	-5,00	-6,80	-11,00
Governo Federal	12,07	5,60	6,50	8,60	7,90
Fiscal Líquida	38,90	36,90	31,50	33,60	60,30
Dívida Bruta do Governo Geral	n.d.	55,50	51,80	56,30	77,20

n.d. = Não Disponível

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Central (2019)

Conforme a Tabela 2, verifica-se o declínio da DLSP durante o Governo Lula. Isso foi possível devido primeiramente à queda da taxa real de juros; em segundo lugar, aos efeitos dos superávits primários elevados; em terceiro lugar, à apreciação real da taxa de câmbio que permitiu uma diminuição do valor real da dívida externa do setor público (a dívida externa líquida permaneceu em torno de -5% em dezembro de 2010); e quarto, ao maior crescimento do PIB que colaborou para a redução da relação Dívida Pública/PIB. Assim, a dívida pública passou por um período de transformação, sendo caracterizado por: i) desaparecimento da dívida externa vinculada ao câmbio, que gerava instabilidade fiscal e financeira; ii) aumento expressivo da disponibilidade de títulos prefixados; iii) maior importância dos títulos de longo prazo dentro da composição dos títulos prefixados; queda da participação dos títulos indexados à taxa Selic na composição da dívida interna, atingindo menos de 20% (GIAMBIAGI, 2016).

No requisito fiscal, o Governo Lula estava sob suspeita acerca das políticas econômicas que adotaria e qual a relação com os mecanismos de controle de gastos criados por seu antecessor (GIAMBIAGI, 2016). Porém, o mercado reagiu positivamente após a continuidade das medidas econômicas implantadas no governo FHC, da importância dada aos mecanismos de controle de gastos (tripé macroeconômico, LDO, Lei de Responsabilidade Fiscal, etc.), além das políticas adotadas para conter a ameaça inflacionária, a forte pressão cambial e o risco país elevado, entre elas estão: a) metas de inflação de 8,5% e 5,5%, em 2003 e 2004, respectivamente; b) aumento da taxa de juros (Selic) para 26,5%, com o intuito de combate à inflação; c) meta de superávit primário de 4,25% do PIB em 2003, ao invés de

3,75%; d) comprometimento em manter a meta de superávit de 4,5% do PIB, para todo os anos de governo; e, e) o envio ao Congresso Nacional as reformas tributária e previdenciária dos servidores públicos. Tais políticas permitiram ao Brasil experimentar os resultados expressos na Tabela 3, que demonstra as NFSP durante os anos de 2003 e 2010.

**Tabela 3 - Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP 2003/2010
(% PIB)**

Composição	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
NFSP	5,19	2,79	3,45	3,51	2,67	1,95	3,18	2,39
Governo Central	3,59	1,31	3,32	3,07	2,16	0,77	3,25	1,20
Estados e Municípios	1,59	1,73	0,22	0,66	0,43	1,12	-0,1	1,19
Estados	1,35	1,4	0,20	0,54	0,35	0,94	-0,14	1,00
Municípios	0,24	0,33	0,02	0,12	0,08	0,18	0,04	0,19
Superávit Primário	3,32	3,80	3,85	3,25	3,32	3,4	1,95	2,64
Governo Central	2,34	2,67	2,64	-2,22	2,24	2,35	1,26	2,02
Juros Nominais	8,51	6,59	7,31	6,76	6,00	5,35	5,14	5,02
Governo Central	5,93	4,07	5,96	5,29	4,40	3,13	4,51	3,21

(-) = Déficit

Fonte: Banco Central - Elaboração própria (2019)

Conforme a Tabela 3, o déficit público para o ano de 2003 foi de 5,19%, resultado ainda elevado para o que se pretendia. Porém, na média dos primeiros quatro anos, as NFSP permaneceram em torno de 3,74%, dando início uma diminuição acentuada dos gastos governamentais e em 2008 atingiu seu menor valor, 1,95%, voltando a subir nos dois anos seguintes. Comparando-se os dois primeiros anos, a variação das NFSP apresentou queda de 46,25%. Em contra partida, o superávit primário mostrou-se elevado e consistente comparando-se com os anos anteriores, permanecendo acima do nível de 3%, tornando-se consequência das políticas ortodoxas de controle dos dispêndios públicos. As despesas com juros nominais oscilaram no primeiro mandato do Governo Lula, tendo inicialmente uma queda de 22,56% entre os dois primeiros anos, para crescer até o patamar de 7,31% no ano de 2005. Desde então, observa-se uma tendência decrescente dos juros nominais tanto que em 2010 atingiu 5,02%, seguindo um processo natural no contexto de uma inflação em queda.

Verificando-se as reformas fiscais anteriormente citadas, Giambiagi (2016) classifica-as como menos ambiciosas do que fora apregoado, pois a reforma tributária se limitou a renovação da DRU, como forma de abrandar a rigidez orçamentária, além da CPMF, postergada por mais quatro anos; a reforma previdenciária, de modo geral, aumentou o teto do

INSS em aproximadamente 30%, elevando a receita a curto prazo, mas o efeito de longo prazo atuou para aumentar o déficit atuarial do sistema, como será visto posteriormente.

Conforme dito anteriormente, o segundo mandato do ex-Presidente Luiz Inácio foi diferente do primeiro, pois as políticas econômicas (com destaque para a fiscal) passaram a se orientar por um viés mais expansionista. Um dos fatores que levaram a isso foi a substituição do ex-Ministro da Fazenda Antonio Palocci por Guido Mantega. Segundo Lukic (2015), o então presidente Lula, adotou medidas populistas para satisfazer as demandas sociais com o intuito de restabelecer os compromissos com sua base eleitoral, sob um viés desenvolvimentista que promovia: i) a adoção de estímulos fiscais e monetários para acelerar o crescimento e aumentar o produto potencial da economia; ii) o estímulo ao desenvolvimento social via transmissão de renda e aumento do salário mínimo, sem levar em consideração o impacto deste último no sistema previdenciário; e, iii) aumento do investimento público. Para se alcançar tal fim, criou-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Criado em 2007, o PAC enfatizava principalmente medidas em cinco áreas: a) aumento dos gastos de investimento em infraestrutura; b) ações orçamentárias de longo prazo; c) desonerações e melhorias do sistema tributário; d) promoção de crédito e financiamento; e, e) melhoria nas condições de investimento. Na questão tributária, o PAC promoveu cortes em tributos com o intuito de incentivar o investimento privado e o consumo. Em conjunto com as desonerações, tais medidas geraram queda na arrecadação para os anos posteriores. Além disso, em resposta aos efeitos inflacionários oriundos da alta dos preços das *commodities* e do petróleo, o governo Lula reduziu os impostos sobre o trigo e com a diminuição da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE) sobre o combustível e o diesel (LUKIC, 2015).

Com a crise mundial de 2008, foram adotadas políticas monetárias e fiscais anticíclicas, na tentativa de recuperar o nível de atividade econômica baseadas principalmente no estímulo ao consumo (LUKIC, 2015). Dentre elas, cita-se a redução do IPI dos automóveis, que posteriormente fora repassada aos setores de bens de consumo duráveis, materiais de construção, equipamentos, motocicletas, móveis e alimentos. Além disso, o governo aumentou os programas de transferência de renda e o salário mínimo, sem levar em consideração o impacto desse último na Previdência. O resultado do conjunto dessas decisões pode ser visto na Tabela 4.

Tabela 4 - Resultado do Governo Central 2003/2010 - Em % PIB

Discriminação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receita Total	20,73	21,4	22,47	22,52	22,73	23,01	22,14	23,63
Transferências	3,31	3,27	3,7	3,74	3,74	4,09	3,59	3,43
Receita Líquida	17,41	18,13	18,77	18,77	19	18,91	18,55	20,2
Despesa Total	15,14	15,61	16,35	16,75	16,86	16,16	17,37	18,2
Benefícios Previdenciários	6,24	6,42	6,73	6,87	6,81	6,42	6,75	6,56
Pessoal e Encargos Sociais	4,46	0,04	4,29	4,43	4,32	4,26	4,60	4,33
Despesas do Poder Executivo Suj. a Repr. Fin.	3,14	3,51	3,52	3,54	3,65	3,50	3,88	5,00
Resultado Primário do Governo Central	2,26	2,68	2,57	2,13	2,19	2,29	1,27	2,03

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018)

Nota-se, conforme a Tabela 4, que mesmo com o aumento da receita no curto prazo, os superávits obtidos no resultado primário foram inferiores nos dois últimos anos do segundo governo Lula que os aferidos nos anos anteriores. Isso ocorreu por conta do aumento das despesas que entre 2008 e 2010 apresentaram uma taxa de crescimento de 12,3%, ou seja, um acréscimo de dois pontos percentuais, enquanto a Receita Líquida cresceu 6,8% (mais 1,3 p.p). O principal responsável pelo aumento das despesas totais foi o componente Despesas do Poder Executivo Sujeitas a Reprogramação Financeira, que no final do período correspondia a 5% do PIB, e onde estão inseridos os gastos com Saúde, Educação Defesa e Segurança pública. Porém, pela falta de dados mais detalhados, não é possível determinar o comportamento dessas rubricas nos anos de 2003 a 2010.

Também é possível observar na Tabela 4 o comportamento dos gastos com Benefícios Previdenciários e dos dispêndios com Pessoal e Encargos sociais. Ambas representaram 70,86% das despesas totais do governo federal no ano de 2003, mas em 2010 eram responsáveis por pouco mais de 60% (valor ainda elevado). A primeira destas rubricas permaneceu constante em 2009 e 2010, captando uma taxa de crescimento de 8% nos dois mandatos de Lula, mesmo com a reforma da previdência anteriormente mencionada. A segunda gerou uma queda de 0,2 p.p., tendo seu maior resultado em 2009, quando atingira o patamar de 4,6% do PIB.

Ainda assim, nota-se que as despesas do governo central apresentaram crescimento moderado, exceto pelo ano de 2008, correspondendo em média a 15,58% do PIB e tendo como principal componente os gastos com previdência. Porém, as receitas nesse

período estiveram sempre acima dos dispêndios, permitindo ao governo gerar um resultado primário positivo em todos os oito anos, sendo em média 2,18% do PIB e obtendo-se um valor de mais de 78 bilhões de reais no ano de 2010, de acordo com os dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

5.2 Anos 2011 a 2018

Esse período da história econômica brasileira, foi marcado por mudanças institucionais significativas e por políticas econômicas equivocadas que comprometeram a estabilidade da economia do país, levando-o à pior recessão da sua história. Como indica Giambiagi (2016), o início do governo da então presidente Dilma Rousseff, em 2011, foi caracterizado por uma expansão acelerada da economia, em função do crescimento de 7,6% do PIB no ano anterior, e pela pressão inflacionária decorrente do fato de esta permanecer acima do centro da meta (4,5%) em 2010 e com risco de ultrapassar o teto de 6,5%.

Assim, o governo adotou uma série de medidas que contrariaram as adotadas no início da década anterior. Abandonou o tripé macroeconômico, substituindo-o pela chamada Nova Matriz Econômica baseada em um forte intervencionismo governamental na economia, cujas principais características eram uma política monetária de redução da taxa de juros, política fiscal expansionista com dirigismo no investimento, aumento dos gastos públicos, concessões de créditos e subsídios e intervenção nos preços (LUKIC, 2015). Sobre este último ponto, destaca-se que o governo impediu a Petrobras de repassar o aumento dos custos para os preços dos derivados de petróleo, além de reduzir o preço da energia elétrica no mercado regulado para níveis insustentáveis. O resultado dessas medidas pode ser visto na Tabela 5.

Tabela 5 - Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP 2011/2018 (% PIB)

Composição	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
NFSP	2,43	2,23	2,96	5,87	10,15	8,89	7,77	7,11
Governo Central	1,97	1,27	2,11	4,65	8,53	7,54	7	6,23
Estados e Municípios	0,45	0,86	0,8	1,09	1,46	1,24	0,7	0,86
Estados	0,31	0,69	0,66	1,01	1,2	1,07	0,64	0,77
Municípios	0,14	0,17	0,14	0,08	0,26	0,17	0,06	0,09
Superávit Primário	2,99	2,23	1,7	-0,52	-1,78	-2,37	-1,64	-1,56
Governo Central	2,16	1,81	1,38	-0,34	-1,89	-2,45	-1,79	-1,69
Juros Nominais	5,42	4,46	4,67	5,35	8,37	6,52	6,12	5,55
Governo Central	4,12	3,08	3,49	4,31	6,64	5,09	5,2	4,54

(-) = Déficit

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Central (2019)

De acordo com a Tabela 5, nota-se que entre 2012 e 2015, as NFSP tomam uma tendência crescente, chegando ao patamar de 10,15% do PIB, representando uma taxa de crescimento de mais de 417% das despesas públicas. O superávit primário atingiu em 2011, 2,99% PIB, foi melhor que em 2010 devido à queda das despesas totais e a um melhor desempenho das receitas. Esta última influenciada, inicialmente, pelos lucros empresariais e pelo crescimento dos salários no ano anterior, além do dinamismo do processo de formalização previdenciária. Porém, segundo Giambiagi (2016), os empréstimos crescentes concedidos pelo Tesouro Nacional ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), desde 2007, a taxas mais baixas que o custo para o Tesouro Nacional se financiar, elevaram as despesas com juros nominais que em 2012 representava 4,46% do PIB e em 2015 evoluiu para 8,37% do PIB como pode ser observado na Tabela 5. Um aumento de 87% dessa rubrica.

Conforme Giambiagi (2016), após o resultado positivo do PIB em 2011, a economia brasileira presenciou dois anos de crescimento baixo em 2012 e 2013 (1,8% e 2,7% respectivamente), enquanto que em 2014 a expansão foi virtualmente nula (0,1%). Desse modo, o resultado primário do governo central passou a ser negativo em 2014, atingindo -0,4% do PIB, conforme a Tabela 6. Em outras palavras, a economia passou a gerar déficits.

Tabela 6 - Resultado do Governo Central 2003/2018 - Em % PIB

Discriminação	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receita Total	22,6	22	21,1	21,1	20,8	21	21,1	21,7
Transferências	3,7	3,6	3,4	3,4	3,4	3,6	3,5	3,8
Receita Líquida	18,9	18,5	18,7	17,7	17,4	17,4	17,6	18
Despesa Total	16,8	16,9	17,3	18,1	19,4	19,9	19,5	19,8
Benefícios Previdenciários	6,4	6,6	6,7	6,8	7,3	8,1	8,5	8,6
Pessoal e Encargos Sociais	4,1	3,9	3,8	3,8	4	4,1	4,3	4,4
Despesas do Poder Executivo Suj. a Reprog. Fin.	3,9	4,1	4,1	4,5	4	4,3	3,7	3,9
Saúde	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5	1,6
Educação	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Segurança Pública	0	0	0	0	0	0	0	0,1
Defesa	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Resultado Primário do Governo Central	2,1	1,8	1,4	-0,4	-1,9	-2,5	-1,8	-1,7

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2019)

Como pode ser visto na Tabela 6 acima, um dos fatores que mais contribuiu para o aumento do déficit público foi a queda da receita líquida desde 2010, como consequência das políticas de desonerações e isenção tributária adotadas desde 2008. Contribuíram para a piora dos gastos públicos, o aumento salarial e as medidas de estímulo ao consumo, fazendo com que as despesas totais saltassem de 18,1 % do PIB em 2014 para 19,4% do PIB um ano depois (GIAMBIAGI, 2016).

O governo ainda agiu, na tentativa de conter os gastos públicos, com a nomeação de Joaquim Levy como Ministro da Fazenda, em 2015. Assim, após os afrouxamentos fiscais que orientaram a política econômica do país desde 2008, iniciou-se um movimento de reorientação para uma maior ortodoxia na política fiscal. Outras medidas anunciadas pelo governo foram a imposição de um superávit primário de 1,2% do PIB no ano de 2015 (não obtido, conforme a Tabela 5), além de medidas de reajustes, como a adoção de uma política de realismo tarifário para o setor de energia elétrica, redução das desonerações, o retorno das alíquotas de IPI, etc. Porém, de acordo com Giambiagi (2016), essas tentativas de controle dos gastos foram em vão, e o conjunto da crise econômica, política e os escândalos de corrupção evidenciados na chamada “Operação Lava-Jato”, levaram ao impeachment de Dilma Rousseff. Em agosto de 2016, assume interinamente o cargo presidencial, Michel Temer com o desafio de controlar os dispêndios governamentais.

As políticas econômicas adotadas no Governo Temer (2016–2018), foram de contenção tanto fiscal quanto monetária. Na política fiscal, destaca-se a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos que “congelou” as despesas do governo brasileiro, no período de 20 anos, atingindo os três poderes, além dos Ministério Público e Defensoria Pública da União. Dentre esses dispêndios, estão os de saúde e educação, considerados essenciais para o bem-estar da sociedade. Para lidar com o alto desemprego que atingira mais de 13 milhões de pessoas, o governo aprovou uma reforma trabalhista com o intuito de estimular a demanda por trabalho. Por sua vez, a política monetária ortodoxa, permitiu um maior controle sobre a inflação diminuindo-a ao menor nível da história do país em 2017 (2,95%) e fechando 2018 em 3,75%, além de proporcionar a baixa da taxa de juros Selic (InfoMoney, 2018).

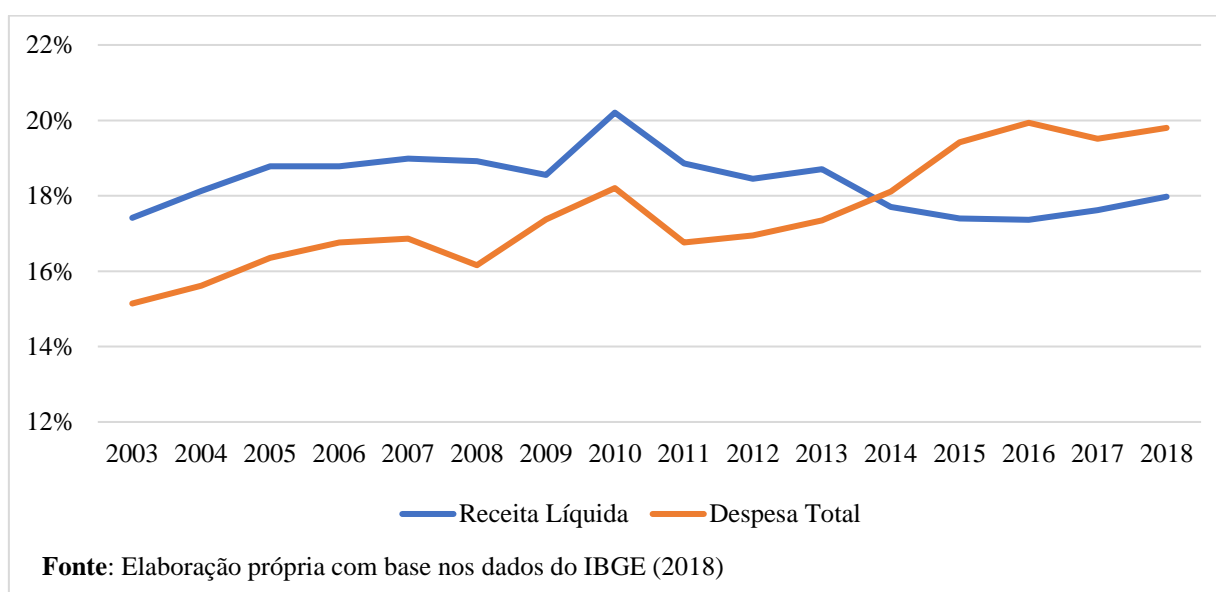
As despesas federais no período de 2011 a 2018 sob a metodologia “acima da linha”, podem ser verificadas na Tabela 7.

Tabela 7 - Resultado do Governo Central 2003/2018 - Em % PIB

Discriminação	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receita Total	22,6	22	21,1	21,1	20,8	21	21,1	21,7
Transferências	3,7	3,6	3,4	3,4	3,4	3,6	3,5	3,8
Receita Líquida	18,9	18,5	18,7	17,7	17,4	17,4	17,6	18
Despesa Total	16,8	16,9	17,3	18,1	19,4	19,9	19,5	19,8
Benefícios Previdenciários	6,4	6,6	6,7	6,8	7,3	8,1	8,5	8,6
Pessoal e Encargos Sociais	4,1	3,9	3,8	3,8	4	4,1	4,3	4,4
Despesas do Poder Executivo Suj. a Reprog. Fin.	3,9	4,1	4,1	4,5	4	4,3	3,7	3,9
Saúde	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5	1,6
Educação	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Segurança Pública	0	0	0	0	0	0	0	0,1
Defesa	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Resultado Primário do Governo Central	2,1	1,8	1,4	-0,4	-1,9	-2,5	-1,8	-1,7

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2019)

Conforme os dados da Tabela 7, despesas previdenciárias apresentaram a maior taxa de crescimento no período analisado, mais de 34%, terminando o ano de 2018 atingindo 8,6% do PIB. Com relação ao total das despesas, os Benefícios Previdenciários constituem 43% delas, segundo os dados da STN. A taxa de crescimento dessa rubrica pode ser explicada pelos aumentos salariais, uma vez que os benefícios previdenciários devem aumentar na mesma proporção que os salários, conforme visto no capítulo 2 (GIAMBIAGI, 2016).

**Gráfico 1 – Receita Líquida e Despesa Total – 2003/2018 (% PIB)**

No Gráfico 1 é possível verificar a tendência crescente da despesa total, sendo 2014 o ano em que esta ultrapassou o nível das receitas, refletindo um aumento de 17,85% dos dispêndios governamentais.

Conforme a Tabela 7 gastos federais com educação praticamente se mantiveram constantes, apresentando percentual médio de 0,55% do PIB para os oito anos, e correspondendo a 2,5% das despesas totais. Salienta-se que o governo Dilma é o responsável por criar programas de qualificação profissional, PRONATEC e facilitar o acesso a bolsas de cursos superiores. Dentre as despesas obrigatórias do poder executivo, a rubrica saúde se elevou em 0,3 pontos percentuais no decorrer dos anos analisados, refletindo 1,6% do PIB e 8% das despesas totais no ano de 2018. Dentre as rubricas que esse estudo se propôs a analisar, os gastos com segurança pública e defesa são as que obtiveram menores percentuais durante os anos de 2011 e 2018, sendo caracterizadas como as áreas de menor destinação de recursos.

5.3 Investimento e Poupança Doméstica

Por fim, é muito importante analisar a relação entre o nível de investimento (entendendo-o como a formação bruta de capital físico) da economia brasileira e a poupança doméstica no período de 2003 a 2017, expressa no gráfico 5.2 abaixo.

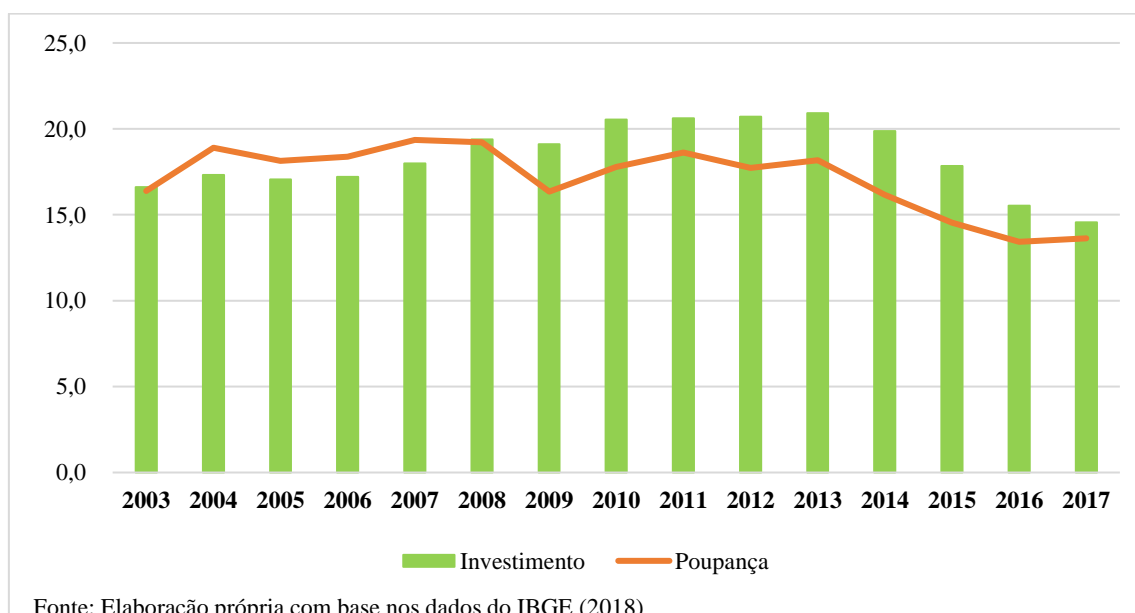


Gráfico 2 – Evolução da Formação Bruta de Capital Físico 2003/2017 – Em % PIB

Segundo o Gráfico 2, o nível de investimento no país apresentou uma trajetória crescente a partir de 2005 até o ano de 2013. Isso ocorreu devido ao desempenho econômico vivenciado na época e da maior entrada de investimento estrangeiro direto, proporcionado pela queda do risco-país obtida no primeiro governo Lula. A poupança doméstica se elevou de forma significativa entre os anos de 2003 e 2004, saindo de 16,4% do PIB para 18,9%, variando de forma moderada até 2007, onde atingiu o seu maior patamar, 19,4% do PIB. Verifica-se que nos cinco primeiros anos, a poupança doméstica superara o investimento, indicando que a primeira era o principal meio de financiamento do segundo. A partir de 2008, com as medidas de expansão do consumo e programas econômicos que elevaram os gastos governamentais, essa relação se inverteu, tendo a poupança sofrido uma queda de 2,9 p.p com relação ao ano de 2009. Mesmo crescendo nos dois anos posteriores, essa variável iniciou o seu processo de declínio, agravado com a crise econômica brasileira.

Em contra partida, o investimento continuou a crescer impulsionado pela crescente participação governamental, que em 2010 correspondia a um valor de 3,14% do PIB. No último ano do governo Lula e nos três primeiros de Dilma, o investimento permaneceu acima do nível de 20% com relação ao PIB, chegando ao seu maior percentual em 2013, 20,9%. Como a poupança era menor nesse período, entende-se que a poupança externa agiu de forma a complementar o financiamento do investimento. A partir de 2014, as políticas econômicas adotadas até então revelaram um efeito de curto prazo, uma vez que não foram em função de elementos essenciais para a expansão da oferta à longo prazo, tais como infraestrutura, educação de qualidade, ambiente competitivo, entre outras. Isso, em conjunto com problemas referentes a expectativa dos empresários quanto ao futuro, problemas inflacionários, aumento da taxa de câmbio e da taxa de juros afetaram o investimento negativamente traçando uma queda exponencial, de 19,9% do PIB em 2014 para 14,6% do PIB em 2017. Este foi o pior resultado da série histórica iniciada em 1996.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo verificou o comportamento das principais rubricas que compõem o déficit público brasileiro, seja pelo tamanho destas com relação ao PIB, seja pelo nível de importância da variável para a promoção do bem-estar social e desenvolvimento da economia.

Verificou-se que nos períodos em que as políticas econômicas se caracterizaram por maior responsabilidade fiscal, não elevando os gastos governamentais demasiadamente, e com o comprometimento com as ferramentas de controle, a economia brasileira obteve níveis de superávits mais elevados, fornecendo melhores condições para enfrentar a crise internacional de 2008, além de melhorar a imagem internacional, permitindo maior entrada de investimentos estrangeiros.

Constatou-se que a rubrica Benefícios Previdenciários é a maior componente das despesas do governo central, e com o agravamento da situação econômica, esta apresentou um aumento de 1,3 pontos percentuais em um intervalo de dois anos, além de demonstrar evolução crescente desde 2011. Necessitando-se de medidas para controle dessa rubrica, para que não mais comprometa as despesas públicas retirando recursos que seriam destinados para outras áreas.

Os gastos com despesas consideradas prioritárias para a sociedade (educação, Segurança pública, Defesa Nacional, Saúde) permaneceram praticamente constantes ao longo do período analisado. Dentre elas, a que teve maior participação dentro das despesas foi a rubrica Saúde que se manteve representando em média 1,5% do PIB, valor correspondente a 8% das despesas totais, conforme os dados da STN. A rubrica de menor valor fora a Segurança pública, que somente no ano de 2018 atingiu o patamar de 0,1% do PIB, permanecendo abaixo desse nível nos anos anteriores, revelando-se como a rubrica que os governos destinaram menor atenção. Comparadas de forma individual com os gastos com juros nominais, as rubricas de saúde e educação revelam-se muito inferiores, não atingindo a metade do valor dos recursos destinados ao pagamento de juros, a saúde representando 28% do total desses recursos em 2018, enquanto a educação apenas 9%.

Verifica-se que os gastos com juros nominais superaram as despesas com a previdência até o ano de 2006, em que o primeiro correspondia a 6,76% do PIB e o segundo a

cerca de 6,9%, permanecendo-se assim na maior parte do período. A trajetória de declínio dos gastos com juros foi interrompida em 2012, porém a maior elevação dessa despesa ocorreu em 2015 correspondendo a 8,37% do PIB, onde novamente se estabeleceu acima dos dispêndios com benefícios previdenciários. Uma taxa de crescimento de 56% comparado ao ano anterior. Em média, os gastos com juros nominais foram 6,07% do PIB, revelando que essa é a segunda maior componente dos gastos públicos.

Por fim, como reflexo das políticas econômicas expansionistas adotadas a partir de 2008, as NFSP e as despesas com juros nominais apresentaram tendência crescente a partir de 2012 (2,23% do PIB e 4,46% do PIB respectivamente) atingindo o patamar de 10,15% do PIB para as NFSP e 8,37% do PIB para as despesas com juros nominais. Porém, em resposta às políticas econômicas mais restritivas, essas duas variáveis assumiram uma tendência decrescente e permaneceram em 7,11% do PIB para as NFSP e 5,55% do PIB para as despesas com juros, no ano de 2018. Frente a isso, tem-se adotado pelo governo medidas de combate aos gastos previdenciários através de reformas no sistema da Previdência Social além de reformas estruturais para incrementar a receita e diminuir os dispêndios.

REFERÊNCIAS

BLANCHARD, O. **Macroeconomia**. Tradução de Luciana do Amaral Texeira. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011.

BONAT, D. **Metodologia da pesquisa**. Curitiba: IESDE Brasil, 2009.

BRASIL. Artigo nº 16 do Código Tributário Nacional de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional. Código Tributário Nacional. Brasília, 25 out. 1966. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10589645/artigo-16-da-lei-n-5172-de-25-de-outubro-de-1966>.

BRASIL. Artigo nº 165 da Constituição Federal de 1988. Estabelece as leis de iniciativa do Poder Executivo. Brasília, 03 jul. 1988. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_03.07.2019/art_165_.asp

BRASIL. Artigo nº 201 da Constituição Federal de 1988. Estabelece as normas de organização do Regime Geral de Previdência. **Constituição Federal**. Brasília, 03 jul. 1988. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_03.07.2019/art_201_.asp

BRASIL. **Orçamento Cidadão de 2019**. Estabelece o Projeto de Lei Orçamentária Anual. Orçamento Cidadão. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamento-cidadao/orcamento-cidadao-2019/view>

FEIJÓ, C. A. El al.. **Contabilidade social**: a nova referência das contas nacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

FERRARI, A. T. **Metodologia da ciência**. Rio de Janeiro: Kennedy, 1974.

GHANI, A. **Política econômica do Temer**: “tem que manter isso aí, viu?”. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/colunistas/economia-e-politica-direto-ao-ponto/politica-economica-do-temer-tem-que-manter-isso-ai-viu/> . Acesso em: 29 de novembro de 2019.

GIAMBIAGI, F. El al.. Economia brasileira contemporânea. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

LOPES, L. M. El al.. **Manual de Macroeconomia**: básico e intermediário. São Paulo: Atlas, 2000.

PESSÔA, S. **Dominância fiscal**. Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/artigos/> Acesso em: 01 de dezembro de 2019.

REZENDE, F. A. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 2010.

RIANI, F. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best seller, 1999.

SIMONSEN, M. H.; CYSNE, R. P. **Macroeconomia**. São Paulo: Atlas, 1995.